Uchwała z dnia 28 czerwca 2005 r.
III UZP 1/05

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Barbara Wagner (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 czerwca 2005 r. sprawy z wniosku Marii K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w L. o przeliczenie podstawy wymiaru świadczenia, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Lublinie postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2005 r. [...]

„Od jakiej daty przysługuje świadczeniobiorcy wyrównanie wynikające z przeliczenia emerytury w oparciu o uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r., III UZP 7/02 - OSNAP Nr 2 z 2003 r., poz. 42 ?”

p o d j ą ł uchwałę:

Emeryturę w wysokości ustalonej na podstawie art. 53 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) w związku z art. 21 ust. 1 pkt. 1 tej ustawy, wypłaca się, uwzględniając wykładnię tych przepisów przyjętą przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 29 października 2002 r. III UZP 7/02 (OSNP 2003 nr 2, poz. 42), poczynając od miesiąca, w którym powstało prawo do podwyższenia (przeliczenia) świadczenia, jednak nie wcześniej niż za okres 3 lat poprzedzających bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę (art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy).

U z a s a d n i e n i e

Maria K. była uprawniona do renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidzkiej) od 3 października 1994 r. Podstawę ustalenia wysokości świadczenia stanowiło wynagrodzenie będące podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z 5 lat

kalendarzowych (1 stycznia 1983 r. - 31 grudnia 1987 r.). W dniu 11 września 2000 r. ubezpieczona złożyła wniosek o emeryturę z przyjęciem za podstawę jej wymiaru podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w L. decyzją z 28 września 2000 r. przyjął do ustalenia wysokości podstawy wymiaru emerytury kwotę bazową 666, 96 zł, obowiązującą 31 sierpnia 1996 r. Tę też kwotę przyjął do wyliczenia części socjalnej emerytury. Wnioskiem zgłoszonym 19 lutego 2003 r. Maria K. domagała się ponownego przeliczenia emerytury z uwzględnieniem kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o to świadczenie.

W ocenie Sądu, podstawa wymiaru emerytury została ustalona zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), powoływanej dalej jako „ustawa”. Błędnie natomiast organ rentowy ustalił wysokość składnika emerytury przewidzianego w art. 53 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Sąd podzielił bowiem pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z 29 października 2002 r., III UZP 7/02 (OSNP 2003 nr 2, poz. 42), że skoro w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy nie ma „zastrzeżenia, że określone w nim zasady obliczania podstawy wymiaru emerytury stosuje się do obliczania składnika, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1”, to jest to równoznaczne z odesłaniem w tym zakresie do art. 19 ustawy. Ten składnik świadczenia powinien być zatem ustalany wedle daty złożenia wniosku o emeryturę. W dacie zgłoszenia przez ubezpieczoną wniosku o emeryturę kwota bazowa wynosiła 1.540, 20 zł i to ona powinna być przyjęta do obliczenia składnika socjalnego emerytury. W decyzji z 20 listopada 2003 r. organ rentowy do obliczenia wysokości emerytury należnej Marii K. przyjął tę kwotę bazową, ale dopiero od 1 października 2002 r. Według Sądu, wyrażoną w uchwale interpretację art. 53 ustawy organ rentowy powinien był przyjąć od dnia przyznania ubezpieczonej emerytury. Ustalając w sposób nieprawidłowy wysokość emerytury od 1 września 2000 r. do 30 września 2002 r. organ rentowy popełnił błąd i „zobowiązany jest do wyrównania świadczenia za ten okres na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach”.

Wyrok ten zaskarżył apelacją Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w L. i podnosząc zarzut naruszenia art. 133 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wniósł o jego zmianę i oddalenie odwołania. W uzasadnieniu stwierdził, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem, iż „błąd organu rentowego wynika ze złej interpretacji art. 53 ust. 1

pkt.1 w/w ustawy”. Taką wykładnię powołanego przepisu „stosowały również sądy wydając wyroki oddalające odwołania wnioskodawców od decyzji organów rentowych, stwierdzając w ten sposób prawidłowość wydawanych decyzji i zgodność z obowiązującymi przepisami, które były podstawą prawną do wydania zaskarżonych decyzji”. Zdaniem organu rentowego, jeżeli wniosek o emeryturę został zgłoszony przed 1 października 2002 r., a ponowne ustalenie jej wysokości następuje zgodnie z uchwałą III UZP 7/02 Sądu Najwyższego, „to wypłata wyrównania emerytury następuje od miesiąca podjęcia uchwały”.

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu powziętych wątpliwości stwierdził, że za regułę należy uznać, iż w razie ponownego ustalenia przez organ rentowy prawa do świadczeń i ich wysokości obowiązują ogólne zasady wypłaty emerytur i rent. Przyznane lub podwyższone świadczenia wypłaca się, stosownie do art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy, „poczynając od miesiąca, w którym powstało prawo do świadczeń lub do ich podwyższenia, jednak nie wcześniej niż od miesiąca w którym zgłoszono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydano decyzję z urzędu”. Jednakże w przypadku błędu organu rentowego świadczenie wypłaca się za 3 lata wstecz od daty zgłoszenia wniosku „o ponowne rozpatrzenie sprawy” (art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy). Na gruncie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) za błąd organu rentowego uznawano także błędną wykładnię obowiązujących przepisów. Jednakże w świetle przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kwestia, „czy można przypisać błąd organowi rentowemu w sytuacji gdy przepisy prawa ubezpieczeniowego są na tyle niejasne, że są rozmaicie interpretowane zarówno w postępowaniu przed organami rentowymi jak i w postępowaniu odwoławczym i dopiero pewne wskazówki co do ich wykładni wynikają ze stosownych uchwał Sądu Najwyższego” ponownie wywołała „szereg kontrowersji znajdujących odbicie w rozbieżnościach orzeczniczych” - mimo niemal identycznego sformułowania art. 101 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1982 r. i art. 133 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. - i jest szczególnie ważną.

Sąd podniósł, że uchwała Sądu Najwyższego z 29 października 2002 r., III UZP 7/02, „doprowadziła do masowego wręcz zgłaszania przez świadczeniobiorców wniosków o przeliczanie emerytur z uwzględnieniem do ustalenia składnika emerytury wynoszącego 24% kwoty bazowej - kwoty bazowej obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury w miejsce pobieranej wcześniej renty

z tytułu niezdolności do pracy”. Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazała instrukcję nakazującą dokonywania przeliczeń i odpowiednich wypłat od 1 października 2002 r. Świadczeniobiorcy występują „ze zmasowanymi odwołaniami domagając się zastosowania art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r.”. Orzecznictwo sądów pierwszej instancji jest w tych sprawach rozbieżne. Podobnie niejednolite jest orzecznictwo sądów apelacyjnych. I tak np. Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 16 lipca 1998 r., III AUa 423/98 (OSA 1999 nr 7-8, poz. 42) oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2003 r., III AUa 324/02 (Prawo Pracy 2004 nr 1) przyjęły odmienną od dotychczasowej interpretacje błędu „wskazując, że nie można obciążać organów rentowych skutkami wszystkich błędów innych instytucji”. Rozbieżność występuje też w Sądzie Apelacyjnym w Lublinie. Zdaniem Sądu, obciążanie organów rentowych skutkami „obiektywnie źle sformułowanego prawa jest zbyt daleko idące, szczególnie gdy do właściwego odczytania tych przepisów konieczne jest zaangażowanie najwyższych autorytetów prawniczych w państwie”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wykładnia art. 53 w związku z art. 21 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych budziła wątpliwości, prowadząc do rozbieżności w praktyce jego stosowania. Problem polegał na tym, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a także niektóre sądy, przy obliczaniu emerytury w miejsce przyznanej wcześniej renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidzkiej) uwzględniały w tym wyliczeniu kwotę bazową z daty złożenia wniosku o świadczenie pierwotne (rentę). Powołaną w pytaniu uchwałą z 29 października 2002 r., III UZP 7/02, Sąd Najwyższy wątpliwości te rozstrzygnął, stwierdzając, że „przy ustalaniu na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) wysokości emerytury osoby, która miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy i która żąda przyjęcia za podstawę wymiaru emerytury podstawy wymiaru renty (art. 21 ust. 1 pkt 1 tej ustawy), składnik emerytury wynoszący 24% kwoty bazowej oblicza się na podstawie kwoty bazowej obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę”. Uchwała podjęta została w konkretnej sprawie - z odwołania Krystyny G. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S. Wyrażony w niej pogląd wykracza jednak poza pojedynczy spór. Został on bowiem sformułowany, między inny-

mi, w celu ujednolicenia orzecznictwa sądów. Trafnie zauważył Sąd pierwszej instancji, że jednym z konstytucyjnych zadań Sądu Najwyższego jest nadzór nad działalnością sądów powszechnych (i wojskowych) w zakresie orzecznictwa (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) te zadania nadzorcze konkretyzują. Polegają one głównie na zapewnieniu „zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych”, a także na podejmowaniu uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 lit. a i b).

W związku z powołaną uchwałą zrodziła się kwestia „wyrównania” świadczeń, których wysokość ustalana była w sposób odmienny, niż przewiduje to art. 53 ustawy w interpretacji dokonanej przez Sąd Najwyższy. Powstała bowiem sytuacja, że ubezpieczonym, którzy mieli ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) i przed 1 października 2002 r. wnosili o ustalenie prawa do emerytury, przyjmowano do wyliczenia socjalnej jej części kwotę bazową obowiązującą w dniu ustalania prawa do renty, innym - którzy zgłaszali wnioski o emeryturę po 1 października 2002 r. - od kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o przyznanie emerytury.

Błędne jest stanowisko organu rentowego, jakoby obowiązek wyrównania wysokości emerytury powstał od pierwszego dnia miesiąca, w którym Sąd Najwyższy podjął uchwałę. Orzeczenia sądów, także Sądu Najwyższego, niezależnie od ich formy (uchwała, wyrok, postanowienie, zarządzenie), nie są źródłem prawa, wobec czego prawa zmieniać nie mogą. Nie można ich też, rzecz jasna, utożsamiać (identyfikować) z indywidualnymi wnioskami o ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości. Zgodzić się wypada z Sądem drugiej instancji, że w zakresie wypłaty emerytur obliczonych z uwzględnieniem podstawy wymiaru renty, powinny obowiązywać ogólne reguły wypłaty świadczeń, wynikające z art. 133 ustawy. Powstaje wówczas zagadnienie, i ono wzbudziło zasadnicze wątpliwości Sądu, czy stosowana do dnia podjęcia uchwały, tj. do 29 października 2002 r., wykładnia art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy może być kwalifikowana jako błąd organu rentowego. Słusznie podniósł Sąd, że na gruncie art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin błąd organu rentowego rozumiany był w judykaturze bardzo szeroko (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 1995 r., II UZP 28/94, OSNAPiUS 1995 nr 19, poz. 242). Oznaczał on „każdą obiektywną wadliwość

decyzji, niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, celowego działania samego organu rentowego czy też rezultatem niewłaściwych działań pracodawców albo wadliwej techniki legislacyjnej i w konsekwencji niejednoznaczności stanowionych przepisów", w tym także naruszenia prawa wskutek niewłaściwej wykładni obowiązujących przepisów (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97, OSNAPiUS 1998 nr 14, poz. 429). W zasadzie praktyka ta była akceptowana przez doktrynę. Przepis art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy ma niemal identyczną treść. Nie ma więc żadnych normatywnych (mających źródło w normach prawnych) powodów do zmiany ukształtowanego na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów poglądu w tej materii. W szczególności nie mogą być argumentem przemawiającym za zawężeniem pojęcia błędu organu rentowego trudności interpretacyjne wynikające z jakości stanowionego prawa. W każdym systemie prawa są (i zawsze były) przepisy, które wymagały wykładni, a jej reguły są jednolite i powinny być znane zarówno stanowiącym jak i stosującym prawo. W konkurencji dwu dóbr - ochrony Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i ochrony ubezpieczonych - pierwszeństwo trzeba przyznać tym drugim. Nie może być na nich przenoszone ryzyko niekompetentnego funkcjonowania organów władzy państwowej - tu: głównie ustawodawczej.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, to państwowy fundusz celowy, powołany dla realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 51 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm. - powoływana dalej jako „ustawa systemowa"). Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest wprawdzie organem władzy (administracji) państwowej, ale jest państwową jednostką organizacyjną, nad zgodnością z przepisami działań władz której sprawuje nadzór minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, i której w zakresie - między innymi - ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz wypłacania tych świadczeń, przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b z związku z art. 66 ust. 4 ustawy systemowej). W imieniu państwa wykonuje, na podstawie ustaw, zadania mające zagwarantować obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

Za przyjęciem prezentowanej wykładni przemawia także zasada równego traktowania ubezpieczonych. Ma ona charakter normatywny. Jej treść obejmuje - między innymi - równe traktowanie ubezpieczonych w zakresie obliczania wysokości

świadczeń i okresu ich wypłaty (art. 2a ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy systemowej). Nie może być więc tak, że na gruncie tego samego stanu prawnego (art. 133 ustawy) o okresie wypłaty emerytury będzie decydowała zmiana wykładni przepisów, czy raczej jej ujednolicenie.

Dla treści odpowiedzi na przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne nie ma znaczenia zmiana art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez dodanie do niego ust. 3 - 5 (art. 1 pkt 18 lit. b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 121, poz. 1264). Art. 53 ustawy w nowym brzmieniu wszedł w życie 1 lipca 2004 r.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści przytoczonej w sentencji.

==========